Instytut Zachodni
Institute for Western Affairs

BIULETYN INSTYTUTU ZACHODNIEGO

Nr 596
12.06.2026

Wola polityczna vs. rachunek ekonomiczny. Koalicyjne spory o kierunek reform w Niemczech

Justyna Schulz

Friedrich Merz przejmując Urząd Kanclerski, obiecywał strukturalne reformy. Jednym z jego atutów były kompetencje gospodarcze. Po 16 latach rządów Angeli Merkel, które nie przyniosły większych reform strukturalnych, oraz po kadencji Olafa Scholza, zapowiadającego ,,epokową zmianę", lecz wykluczającego głębsze reformy instytucjonalne, niemieckie społeczeństwo wydawało się gotowe na zmiany, tym bardziej że gospodarka niemiecka od lat znajduje się w stagnacji. Wyborcy chadecji zakładali, że reformy będą oznaczały przede wszystkim cięcia wydatków budżetowych. Tymczasem Merz rozpoczął rządy od poluzowania hamulca zadłużenia, wyłączenia wydatków zbrojeniowych spod zasad dyscypliny budżetowej oraz utworzenia funduszu infrastrukturalnego, finansowanego zwiększeniem zadłużenia. Ta decyzja została zaakceptowana w szeregach CDU, ponieważ, obok uzasadnienia wyzwaniami geopolitycznymi, przedstawiano ją jako element szerszej strategii - ,,jesieni reform strukturalnych". Obecnie dyskutowane reformy koalicji chadeków i socjaldemokratów mają przywrócić gospodarce konkurencyjność, ale jednocześnie naruszają fundamenty niemieckiego państwa dobrobytu. Od wyniku tej debaty zależeć będzie nie tylko przyszłość koalicji rządzącej, ale także kierunek rozwoju niemieckiej gospodarki.

Proces wypracowania konsensusu wokół reform w koalicji chadeków i socjaldemokratów okazał się trudniejszy i dłuższy niż zakładano. Ujawniły się zasadnicze różnice między CDU i SPD w odniesieniu do oceny skali i potrzeb reformy rynku pracy i systemów zabezpieczeń społecznych. Sprzeczne wypowiedzi koalicjantów w tych kwestiach sprawiały wrażenie braku strategii rządowej. Mimo że część reform dotyczących obniżenia obciążeń podatkowych i kosztów energii dla przedsiębiorstw została wdrożona, rozczarowanie rządem jako nieefektywnym rośnie. Jest to widoczne w sondażach, według których pracę rządu pozytywnie oceniło w czerwcu 2026 r. jedynie 17%

Redakcja:
Małgorzata Bukiel
Karol Janoś (red. naczelny)
Piotr Kubiak

Korekta:
Hanna Różanek

Prezentowane w tekstach tezy wyrażają jedynie opinie autorek i autorów.

Instytut Zachodni im. Z. Wojciechowskiego
ul. Mostowa 27A
61-854 Poznań

tel. (+48) 61 85 27 691
izpozpl@iz.poznan.pl
www.iz.poznan.pl

ISSN: 2450-5080

respondentów, a 78% negatywnie[1]. O nerwowości wśród elit rządzących świadczy fakt, że w CDU pojawiły się spekulacje na temat zastąpienia Merza na stanowisku kanclerza przez obecnego premiera Nadrenii-Westfalii Hendrika Wüsta.

DLACZEGO NIEMCY TRACĄ NA KONKURENCYJNOŚĆI

Sedno sporu w koalicji rządzącej sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, co sprawia, że Niemcy stają się coraz mniej konkurencyjnym miejscem dla prowadzenia biznesu. Według kanclerza Merza podstawowym problemem gospodarki niemieckiej są wysokie koszty. Wpływają na nie koszty pracy, energii, obciążenia podatkowe oraz koszty biurokracji. We wszystkich tych obszarach rząd podjął lub planuje działania w celu ich redukcji. Najbardziej zaawansowane są w tym zakresie ministerstwa obsadzone przez CDU, częściowo osobami z doświadczeniami menedżerskimi. Zarówno resorty odpowiedzialne za cyfryzację i modernizację sfery publicznej, gospodarki jak i zdrowia przedstawiły konkretne plany oszczędności, które są obecnie przedmiotem publicznej debaty i mają być zatwierdzone na posiedzeniu rządu 30 czerwca 2026 r. Do tego terminu powinny zostać przedłożone propozycje reform systemu emerytalnego, podatkowego i czasu pracy, za które odpowiedzialne są ministerstwa obsadzone przez SPD: resort finansów przez wicekanclerza i współprzewodniczącego SPD Larsa Klingbeila i pracy pod kierownictwem współprzewodniczącej SPD i największej oponentki reform prezentowanych przez kanclerza Bärbel Bas. Niemiecka Konfederacja Związków Zawodowych (DGB) oraz lewicowe skrzydło socjaldemokratów skupione wokół Bas ma bowiem odmienną od kanclerza diagnozę problemów niemieckiej gospodarki. Podkreślają oni konieczność wzmocnienia konsumpcji, czemu nie służą proponowane redukcje w zakresie systemów zabezpieczeń społecznych. W obliczu rosnących nierówności dochodowych i rozwarstwienia oraz w imię „sprawiedliwości społecznej" postulują, dla utrzymania obecnego poziomu systemu socjalnego, zwiększenie dochodów podatkowych państwa poprzez wprowadzenie nowego podatku od majątku i podwyżkę podatków od spadku i korporacji[2].

Te odmienne wizje reform ścierały się wewnątrz koalicji przez cały poprzedni rok, przy czym kanclerz preferował ton koncyliacyjny[3]. Podczas swojego wystąpienia na zjeździe DGB w Berlinie 12 maja 2026 r. przeszedł do ofensywy. Merz po raz pierwszy tak otwarcie

[1] *Zustimmungswerte. Regierung Merz*, ilium, https://ilium.de/zustimmung/regierung/merz [dostęp: 8.06.2026].
[2] *DGB: Staat muss Superreiche stärker besteuern*, „Handelsblatt" 3.06.2026, https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/steuerreform-dgb-staat-muss-superreiche-staerker-besteuern/100229942.html [dostęp: 3.06.2026].
[3] Szerzej o ideologicznych różnicach między CDU i SPD w sprawach gospodarczych zob. J. Schulz, *Niemcy między ekonomicznym optymizmem a niepewnością*, BIZ nr 590, https://iz.poznan.pl/publikacje/biuletyn-instytutu-zachodniego/biz-nr-590-niemcy-miedzy-ekonomicznym-optymizmem-a-niepewnoscia [dostęp: 8.06.2026].

zakwestionował dotychczasowy aksjomat niemieckiej polityki społecznej, zakładający, że możliwe jest jednoczesne zwiększanie wydatków obronnych bez ograniczeń wydatków socjalnych. Został wygwizdany, kiedy zapewniał, że konieczność redukcji nie wynika z jego złośliwości, ale z matematyki i demografii. Model, w którym na dwóch pracujących będzie przypadał jeden rencista, jest nie do utrzymania, argumentował. Mimo że na sali jego wystąpienie spotkało się z dezaprobatą, w społecznym odbiorze, również wśród przedstawicieli związków branżowych zrzeszonych w DGB, argumenty szefa rządu przyjęte zostały ze zrozumieniem. Dystansowano się wobec konfrontacyjnego kursu DGB i jego radykalnej retoryki w sytuacji, kiedy gospodarka wymaga współpracy na rzecz ratowania miejsc pracy. W debacie publicznej zarysowała się linia podziału między środowiskami popierającymi katalog reform rządowych, skupiających się na redukcji wydatków socjalnych, i tymi, którzy jak kierownictwo DGB chcą utrzymania status quo poprzez zwiększanie dochodów budżetowych.

ROZROST SEKTORA PUBLICZNEGO

Diagnozę Merza, że państwo stało się zbyt rozbudowane i pochłania coraz większą część zasobów gospodarki, potwierdzają dane ekonomiczne. W ostatnich dwóch dekadach wydatki publiczne rosły znacznie szybciej niż gospodarka, a ich udział w PKB przekroczył 50%[4]. Swego czasu Helmut Kohl miał twierdzić, że od udziału wydatków budżetowych powyżej 50% zaczyna się socjalizm. Merz krytykował ten trend już w 2008 r. w swojej książce „Mehr Kapitalismus wagen…"[5]. Paradoks polega jednak na tym, że bez aktywności ekonomicznej państwa Niemcy znajdowałyby się dziś prawdopodobnie nie w stagnacji, lecz w recesji. Od lat bowiem głównym motorem wzrostu pozostaje sektor publiczny. Dotyczy to zarówno inwestycji, jak i zatrudnienia. W sektorze publicznym pracuje obecnie ok. 5,4 mln osób – więcej niż łącznie w handlu detalicznym oraz kluczowych branżach przemysłowych: motoryzacyjnej, chemicznej i maszynowej. Co istotne, mimo zapowiedzi polityków zatrudnienie w sferze publicznej rośnie, a nie maleje. Tymczasem prywatne inwestycje pozostają na poziomie z 2015 r., a przemysł traci miejsca pracy. W latach 2019-2023 liczba miejsc pracy w branżach przemysłowych spadła o 341 500 (ok. 6%). Szczególnie odczuł to przemysł motoryzacyjny, gdzie od 2019 r. zlikwidowano co siódme miejsce pracy. Tylko w 2025 r. było to 32 000 (4%), a od 2019 r. w sumie 125 788 (15%)[6]. Eksperci podkreślają, że nie można tego postrzegać wyłącznie jako efektu

[4] *Entwicklung der Staatsquote*, „BMF-Monatsbericht Januar 2026", https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/Ausgabe/2026/01/Inhalte/Kapitel-5-Statistiken/5-1-s14-entwicklung-der-staatsquote.html [dostęp: 8.06.2026].

[5] F. Merz, *Mehr Kapitalismus wagen: Wege zu einer gerechten Gesellschaft*, München/Zürich 2008.

[6] G. Steingart, *The Pioneer Morning Briefing*, 20.05.2026, https://news.thepioneer.de/online.php?u=6mRjwRI100812 [dostęp: 8.06.2026].

czynników zewnętrznych. W przeciwieństwie do Niemiec inwestycje prywatne rosną obecnie m.in. w USA, Francji i Wielkiej Brytanii[7].

Problem polega również na tym, że coraz większa część budżetu przeznaczana jest na wydatki stałe i nieelastyczne, związane z systemem zabezpieczeń społecznych. Z obecnej rekordowej kwoty budżetowej w wysokości ok. 1 bln euro ponad 660 mld euro służy stabilizowaniu tego systemu, jak np. dopłaty do systemu emerytalnego, zdrowotnego, rynku pracy, zapomóg socjalnych i opieki nad osobami starszymi. Sprawia to, że mimo rekordowych dochodów budżetowych konieczne wydatki na zbrojenia i infrastrukturę muszą być finansowane poprzez dodatkowe zadłużenie. Koszty jego obsługi będą pochłaniały coraz większą część budżetu. W 2025 r. miały według szacunków wynieść 30 mld euro, a w 2070 r. już ok. 78,7 mld euro. Zastopowanie procesu pochłaniania przez wydatki na system zabezpieczeń społecznych coraz większej części budżetu stanowi najważniejsze zadanie i największe wyzwanie dla obecnego rządu[8].

ROSNĄCA ROLA POMOCY PUBLICZNEJ

Z perspektywy Niemiec jako nowy należy uznać trend zakładający zwiększanie ingerencji państwa w procesy gospodarcze. Stanowi to swoistą ewolucję niemieckiego modelu gospodarczego w kierunku „francuskiej" wersji – z wysokim udziałem wydatków publicznych w PKB oraz rosnącym interwencjonizmem państwowym. Philipp Immenkötter, autor ekspertyzy na temat subwencjonowania gospodarki Niemiec ze środków publicznych, zauważył, że państwo przestało działać jedynie interwencyjnie, a zaczęło pełnić permanentną funkcję sterującą gospodarką, w której subwencje stały się podstawowym instrumentem polityki gospodarczej[9]. W porównaniu z 2019 r. w budżecie na 2025 r. zaplanowano niemal dwukrotnie większą sumę na subwencje w wysokości ponad 117 mld euro. Państwo dotuje ceny energii, inwestycje klimatyczne, przemysł energochłonny i duże koncerny giełdowe. W latach 2013-2024 koncerny giełdowe z Dax i MDax otrzymały środki publiczne w wysokości ponad 52 mld euro (E.ON otrzymał 10,9 mld euro, a VW 9,1 mld euro). W 2026 r. największe subwencje w budżecie federalnym przypadną na dopłaty do kosztów energii (17,2 mld euro),

[7] *Investitionstätigkeit der Industrie in Deutschland. Struktur und Ausblick*, Bertelsmann Stiftung, April 2026, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/ST-W_Investitionstaetigkeit_der_Industrie_in_Deutschland.pdf [dostęp: 8.06.2026].

[8] *Frühjahrsgutachten 2026*, Sachverständigenrat Wirtschaft, 27.05.2026, https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fruehjahrsgutachten-2026.html [dostęp: 8.06.2026].

[9] Ph. Immenkötter, *Milliarden mit Nebenwirkungen: Deutschlands neue Subventionspolitik*, 18.05.2026, Flossbach von Storch Research Institute, https://www.flossbachvonstorch-researchinstitute.com/de/studien/detail/milliarden-mit-nebenwirkungen-deutschlands-neue-subventionspolitik [dostęp: 3.06.2026].

wspieranie inwestycji na rzecz zwiększenia efektywności energetycznej budynków (12 mld euro) i dopłaty niwelujące rosnące ceny energii z powodu emisji CO_2 (3 mld euro). Regulacje, a następnie dotacje na niwelowanie skutków tych regulacji czynią system gospodarczy Niemiec coraz mniej przewidywalnym i obliczalnym dla potencjalnych inwestorów. Szczególnie logika funkcjonowania sektora energetycznego opiera się w dużym stopniu na subwencjach budżetowych, co minister gospodarki Katherina Reiche ma zamiar zmienić[10].

OPÓR SPOŁECZNY WOBEC REFORM

Planowane reformy mają odwrócić tendencję do zwiększania roli państwa zarówno w zakresie funkcjonowania systemów zabezpieczeń społecznych, jak i polityki gospodarczej. Zakładają one redukcję kosztów państwa socjalnego, ograniczenie dopłat do systemów emerytalnego, zdrowotnego i opieki nad osobami starszymi oraz cięcia subwencji dla gospodarki. Problem polega jednak na tym, że każda redukcja wydatków wywołuje opór konkretnych grup społecznych. Jak krytycznie zauważył wicenkanclerz Klingbeil w swoim wystąpieniu na rzecz reform w Fundacji Bertelsmanna, grupy interesów są w Niemczech dobrze zorganizowane i mogą skutecznie zablokować konieczne reformy. Znamiennym przykładem jest próba ograniczenia dopłat do oleju napędowego dla rolników za rządów Olafa Scholza, która zakończyła się falą protestów i wycofaniem rządu z tej decyzji. Również obecnie można oczekiwać szerokiej fali protestów związanych ze zmianami zaproponowanymi przez resorty zdrowia, pracy czy finansów.

Dodatkowym utrudnieniem dla rządu jest fakt, że reformy realizowane są w niekorzystnym otoczeniu politycznym. CDU i SPD tracą poparcie, rosną notowania AfD. Partie obawiają się, że postępująca erozja centrum politycznego przyspieszy na skutek reform. Trudno jednak określić, czy wyborcy odwracają się od partii rządzących z powodu proponowanych reform, czy z powodu braku ich realizacji. Niewątpliwie nadchodzący okres będzie kluczowy dla oceny kanclerza Merza i jego gabinetu. Wydaje się, że jest on zdeterminowany do przeprowadzenia reform wbrew oczekiwanym protestom, tym bardziej że po spięciu na zjeździe DGB środowiska skupione wokół współprzewodniczącej SPD Bas przyjęły koncyliacyjne stanowisko. Nie chcą być postrzegane jedynie jako hamulcowi reform. Bas zadeklarowała nawet, że jest otwarta na dyskusję o podwyższeniu wieku emerytalnego powyżej 67 lat po 2031 r[11].

[10] J. Schulz, *Zapowiedź rewizji polityki energetycznej w Niemczech?*, Serwis IZ, 9.04.2026, https://iz.poznan.pl/publikacje/serwis/zapowiedz-rewizji-polityki-energetycznej-w-niemczech [dostęp: 8.06.2026].
[11] *Bas (SPD) dringt auf Einbeziehung von Beamten in die gesetzliche Rentenversicherung*, Deutschlandfunk, 2.06.2026, https://www.deutschlandfunk.de/bas-spd-dringt-auf-einbeziehung-von-beamten-in-die-gesetzliche-rentenversicherung-108.html [dostęp: 8.06.2026].

Decydująca dla powodzenia projektu reform będzie reakcja biznesu i odpowiedź na pytanie, czy reformy skłonią biznes do zwiększenia inwestycji w Niemczech i generowania nowych miejsc pracy. Mimo zapowiedzi i złożonych kanclerzowi obietnic[12] sektor przedsiębiorstw nie zwiększa inwestycji, których poziom porównywalny jest z okresami szoków kryzysowych[13].

KONKLUZJE

Niewątpliwie Niemcy stoją przed burzliwymi debatami, które nie zakończą się w momencie przedłożenia na posiedzeniu rządu 30 czerwca 2026 r. projektu reform. Proponowane zmiany oznaczają znaczącą redukcję dotychczasowych zdobyczy socjalnych. Wynikają jednak z konieczności dostosowania poziomu zabezpieczeń społecznych do wydajności gospodarki. Należy zaznaczyć, że potrzeba reform modelu społeczno-gospodarczego istniała jeszcze przed zwiększeniem nakładów na bezpieczeństwo i nie jest wyłącznie jego konsekwencją.

Zaproponowane reformy wynikają z diagnozy kanclerza Merza, że system ekonomiczny tracący przywództwo technologiczne i międzynarodową konkurencyjność nie może finansować zabezpieczeń społecznych na dotychczasowym poziomie. Reformy obejmują wszystkie obszary zabezpieczeń społecznych, jak również administrację publiczną i sektor biznesowy. Mają one na celu obniżenie kosztów prowadzenia biznesu, ale wiążą się ze wzrostem kosztów indywidualnych dla obywateli. Reformy urealniają, zgodnie z rachunkiem ekonomicznym, wydatki społeczne w odniesieniu do możliwości systemu gospodarczego.

Wyzwaniem jest odpowiedź społeczeństwa i biznesu. Generalnie społeczeństwo oczekuje zmian, ale jest również spolaryzowane w ocenie tego w jakim stopniu koszty reform są sprawiedliwie rozłożone. Nieufność wobec rządzących partii przekłada się na rosnące poparcie dla AfD. Biznes z kolei jest bardzo powściągliwy co do podejmowania inwestycji, mimo odmiennych deklaracji. Może to oznaczać, że mimo reform i stworzonych potencjałów gospodarka niemiecka nie powróci do dynamiki wzrostów z poprzednich dekad.

Spór o kształt reform ujawnia zasadnicze różnice między koalicjantami i stawia pytanie, czy polityczna wola zmian okaże się silniejsza od społecznego oporu i rachunku politycznych kosztów. Nawet jeśli ostateczny zakres zmian okaże się mniejszy od pierwotnie zapowiadanego, reformy będą stanowiły pierwszą od ponad dwóch dekad tak głęboką restrukturyzację niemieckiego modelu społeczno-

[12] J. Schulz, *Made for Germany – inicjatywa niemieckiego biznesu na rzecz rozwoju Niemiec*, Serwis IZ, 22.07.2025, https://iz.poznan.pl/publikacje/serwis/made-for-germany-inicjatywa-niemieckiego-biznesu-na-rzecz-rozwoju-niemiec [dostęp: 8.06.2026].

[13] *Investitionen in Deutschland*, KfW Research -Dossier, https://www.kfw.de/%C3%9Cber-die-KfW/KfW-Research/Dossier-Investitionen.html [dostęp: 8.06.2026].

gospodarczego. Niezależnie od reakcji społeczeństwa i kosztów politycznych ponoszonych przez partie rządzące, w dłuższej perspektywie powinny one przyczynić się do wzmocnienia międzynarodowej konkurencyjności gospodarki Niemiec.

Dr Justyna Schulz – główna analityczka Instytutu Zachodniego w zakresie doktryn ekonomicznego rozwoju oraz relacji polsko-niemieckich.